



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Ondřeje Mráky a Michala Bobka ve věci žalobkyně: **ŽIVO, spol. s r. o.**, Debrská 2, Kosmonosy, zastoupené advokátkou Mgr. Taťanou Malmstedt Kolářovou, Bělehradská 9, Ústí nad Labem, proti žalovanému: **Městský úřad Kosmonosy**, Debrská 223/1, Kosmonosy, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **D+D Park Kosmonosy a. s.**, Lánovská 1475, Vrchlabí, zastoupené advokátem JUDr. Václavem Krondlem, Jiráskova 2, Karlovy Vary, proti kolaudačnímu souhlasu ze dne 29. 11. 2012, čj. st.3205/2012-4-330-A, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2021, čj. 43 A 84/2018-122,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků ani osoba zúčastněná na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] NSS se už poněkolikáté zabývá sporem o účastenství společnosti Živo v řízeních souvisejících s umístěním, výstavbou a kolaudací staveb v areálu stavebníka D+D Park Kosmonosy. V tomto rozsudku vysvětluje, že nelze úspěšně zpochybnit kolaudační souhlas námitkami, které se vztahují k jiným (dřívějším) postupům podle stavebního zákona.

1. Popis věci

[2] Společnost podala v květnu 2016 u Krajského soudu v Praze žalobu, kterou se domáhala jednak zrušení několika aktů Ministerstva pro místní rozvoj, Krajského úřadu

pro Středočeský kraj a žalovaného Městského úřadu Kosmonosy z let 2012–2016, jednak vyslovení nicotnosti kolaudačního souhlasu z roku 2012 (*vydaného žalovaným Městským úřadem Kosmonosy*) s užíváním nové předávací trafostanice a rozvodny vysokého napětí v montážním a skladovém areálu stavebníka D+D (*ten nyní vystupuje jako osoba zúčastněná na řízení*). Podstatou soudního sporu bylo její přesvědčení, že jako vlastník melioračních zařízení měla být účastnicí územního řízení o umístění stavby montážního a skladového areálu, zahájeného v roce 2011. Protože jí účastenství nebylo přiznáno, způsobuje to podle společnosti nezákonnost (či nicotnost) všech později vydaných rozhodnutí týkajících se této stavby, včetně kolaudačního souhlasu.

[3] Krajský soud vyloučil žalobu proti několika těmto aktům k samostatnému projednání. Poté odmítl žalobu, kterou žalobkyně navrhla vyslovit nicotnost kolaudačního souhlasu. Kolaudační souhlas totiž není rozhodnutím, nýbrž tzv. jiným úkonem podle části čtvrté správního řádu, který lze napadnout jen žalobou na ochranu před nezákonným zásahem.

[4] Toto usnesení NSS zrušil a uložil krajskému soudu, aby žalobu projednal věcně (neshledá-li nedostatek jiných podmínek řízení). Krajský soud pak žalobu zamítl. Společnost podle něj odvozuje nicotnost kolaudačního souhlasu od toho, že nebyla přibrána jako účastnice územního řízení – a územní rozhodnutí předcházející kolaudačnímu souhlasu tak bylo vydáno v rozporu se zákonem. Jak ovšem krajský soud zdůraznil, územní rozhodnutí ze dne 8. 3. 2012 je pravomocné, stejně jako jemu předcházející usnesení ze dne 10. 2. 2012, podle něž společnost není účastnicí územního řízení:

- Proti usnesení o účastenství se společnost odvolala, neuspěla však – krajský úřad odvolání zamítl dne 4. 5. 2012. Toto rozhodnutí zrušil správní soud. Krajský úřad (i napodruhé) odvolání zamítl dne 31. 5. 2013, proti tomuto rozhodnutí už se společnost důsledně nebránila – původně podanou žalobu vzala zpět.
- Proti územnímu rozhodnutí podala společnost žalobu, a ta byla odmítnuta pro nepřípustnost. Následnou kasační stížnost pak NSS zamítl.

[5] Stejně tak je pravomocné i stavební povolení ze dne 3. 7. 2012. Krajský soud se proto odmítl zabývat námitkami, v nichž společnost tvrdila, že měla být účastnicí územního či stavebního řízení (na základě tvrzeného vlastnictví melioračních zařízení); že správní orgány nebyly oprávněny její účastenství posuzovat, neboť k tomu je příslušný civilní soud; a že územní rozhodnutí i stavební povolení jsou z těchto důvodů nezákonná. Ostatně v napadeném kolaudačním souhlasu městský úřad nijak nerozhodoval o vlastnickém právu společnosti k melioračním zařízením.

[6] Námitka, podle níž nebyla naplněna podmínka č. 18 stavebního povolení (tj. že provedení stavby nebylo projednáno s vlastníkem melioračních zařízení – za něž se společnost považuje), byla uplatněna poprvé až v replice v prosinci 2020, tedy opožděně. Společnost ji přitom zahrnula už do svých *námitek proti vydání kolaudačního rozhodnutí* ze dne 7. 1. 2013, takže ji mohla vznést už v žalobě podané v květnu 2016 (i když jí tehdy konkrétní obsah kolaudačního souhlasu nebyl znám). Později, v červenci 2018, informoval krajský soud společnost o tom, že kolaudační souhlas je součástí spisu nacházejícího se

pokračování

u soudu. I kdyby soud počítal lhůtu pro rozšíření žaloby od tohoto okamžiku, uplynula by nejpozději v roce 2018.

2. Kasační řízení

[7] Společnost podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost a doplnila ji dalšími třemi podáními; dohromady to činí 31 stran textu (bez připojených příloh). Krajský soud podle ní nesprávně posoudil právní otázku; skutková podstata nemá oporu ve spisech; řízení před soudem bylo stíženo zmatečností; a rozsudek je nepřezkoumatelný [§ 103 odst. 1 písm. a), b), c) a d) s. ř. s.].

[8] Ve svých kasačních podáních společnost opakovaně rekapituluje dosavadní procesní historii, vysvětluje detailně všemožné okolnosti tohoto sporu a dostává se u toho třeba i k roli Pozemkového fondu České republiky před více než deseti lety. Zmiňuje se o nevůli krajského úřadu rozhodnout o obnově řízení ve věci jejího účastenství, o snaze městského úřadu zamlčet před společností existenci kolaudačního souhlasu, o starším záměru vystavit na pozemcích, na nichž leží meliorační zařízení, fotovoltaickou elektrárnu atd. Podstata její obrany, kterou jedině se NSS může zabývat, však spočívá v těchto tvrzeních:

- První kolo rozhodování o účastenství (městský úřad 10. 2. 2012, krajský úřad 4. 5. 2012) vycházelo z nesprávného názoru, že meliorační zařízení nemohou být samostatnou věcí, a náleží tak majiteli pozemků (stavebníkovi D+D). Krajský soud v Praze (rozsudkem ze dne 29. 11. 2012 ve věci 47 A 23/2012) zrušil rozhodnutí krajského úřadu a uložil mu provést dokazování k otázce vlastnického práva k melioračním zařízením. Krajský úřad napadl tento rozsudek kasační stížností. Té NSS vyhověl (rozsudkem ze dne 31. 10. 2013 ve věci 9 As 179/2012) a zrušil jak rozsudek krajského soudu, tak rozhodnutí krajského úřadu. Podle něj neměly správní orgány pravomoc posuzovat námitku týkající se existence vlastnického práva. Měly se pokusit o dohodu mezi oběma společnostmi, a pokud by se to nepodařilo, měly odkázat společnost Živo na občanské soudní řízení a současně přerušit řízení správní.
- Dříve, než NSS vydal svůj rozsudek (9 As 179/2012 ze dne 31. 10. 2013), však krajský úřad rozhodl o účastenství ve druhém kole (v reakci na rozsudek krajského soudu 47 A 23/2012 ze dne 29. 11. 2012). Dne 31. 5. 2013 tedy krajský úřad opět nepřiznal společnosti účastenství v územním řízení. Toto rozhodnutí je však podle společnosti nejen nesprávné, protože rozsudek krajského soudu 47 A 23/2012 byl později zrušen, ale i nicotné, protože správní orgány neměly dostatek pravomoci k posouzení otázky vlastnického práva.
- Námitku, podle níž nebyla naplněna podmínka č. 18 stavebního povolení, uplatnila společnost už v kasačním řízení, a to dne 28. 2. 2020 (nikoli až v prosinci 2020, jak uvádí krajský soud). Není ani pravda, že o skutečnostech tvořících obsah námítky věděla společnost už v roce 2013. V dubnu 2013 jí městský úřad jen obecně sdělil, že podmínka č. 18 stavebního povolení byla splněna (a nesouhlasil s tím, že stavebník správnímu orgánu nepředložil žádný souhlas vlastníků melioračního zařízení). V podání ze dne 29. 8. 2017 společnost „připustila, že správní žalobou napadená rozhodnutí opakuje vadu“, kterou bylo stíženo rozhodování o účastenství, tj. rozhodování o otázce vlastnického práva nad rámec pravomoci správního

orgánu. Teprve dne 12. 3. 2020 získala společnost listinu, která podle městského úřadu dokládala projednání stavby s vlastníkem melioračních zařízení, ve skutečnosti však šlo o podklad pro novější kolaudační rozhodnutí z roku 2014. Společnost tedy až v únoru 2020 pochopila, že se jí více zjistit nepodaří, a svou námitku tak uplatnila „*v řízení o správní žalobě (ve stadiu projednání kasační stížnosti) dne 28. 2. 2020 (resp. 29. 8. 2017), tedy včas*“.

- I při vydání kolaudačního souhlasu tedy městský úřad posuzoval otázku vlastnického práva k melioračním zařízením (když hodnotil naplnění podmínky č. 18 stavebního povolení) a zopakoval tak svou chybu z předchozích řízení. Krajský soud měl proto i v tomto případě přezkoumat námitku věcně.

[9] Žalovaný městský úřad podpořil závěry krajského soudu. K věci se opakovaně vyjádřil i stavebník D+D coby osoba zúčastněná na řízení. Má za to, že společnost ve svých podáních vychází z nesprávné myšlenkové konstrukce, a proto chybně hodnotí skutkové okolnosti i jejich právní důsledky.

3. Právní hodnocení

[10] Kasační stížnost není důvodná. Krajský soud se žalobou zabýval pečlivě, vydal přezkoumatelný rozsudek a dospěl ke správnému právnímu závěru. Není pravda, že by skutková podstata, z níž vycházel žalovaný městský úřad, neměla oporu ve spisech. Konečně ani řízení před krajským soudem netrpělo zmatečností (*u této poslední namítané vady NSS ani nepochopil, v čem tvrzená zmatečnost podle společnosti spočívá*).

[11] Městský úřad vydal kolaudační souhlas podle § 122 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Ten stanoví, že při závěrečné kontrolní prohlídce stavební úřad zejména zkoumá, *zda byla stavba provedena v souladu s ohlášením stavebnímu úřadu, podle vydaného stavebního povolení a ověřené projektové dokumentace; zda jsou dodrženy obecné požadavky na výstavbu (...); a zda skutečné provedení stavby nebo její užívání nebude ohrožovat život a veřejné zdraví, život a zdraví zvířat, bezpečnost anebo životní prostředí*. Jestliže stavební úřad nezjistí závady bránící bezpečnému užívání stavby nebo rozpor se závaznými stanovisky, vydá do 15 dnů ode dne provedení závěrečné kontrolní prohlídky (*ta v této věci proběhla dne 22. 11. 2012*) kolaudační souhlas, který je dokladem o povoleném účelu užívání stavby.

[12] Jak už si povšiml krajský soud, společnost vlastně nezpochybňuje kolaudační souhlas jako takový, ale ve všech svých podáních se stále vrací k tvrzení, že ve skutečnosti je vlastníci melioračních zařízení na pozemku stavebníka D+D ona (a nikoli stavebník sám). Vytýká městskému úřadu, že otázku vlastnictví vyřešil přímo v územním řízení, místo aby účastníky (nedohodli-li by se) odkázal na občanské soudní řízení. Společnost tedy ve své argumentaci zjevně nepřijímá právní závěr, že otázku vlastnictví melioračních zařízení a s tím spojeného účastenství v územním řízení mohla řešit právě jen v obraně proti územnímu rozhodnutí, případně proti rozhodnutí, kterým jí správní orgány upřely účastenství v územním řízení.

[13] S tímto závěrem však souhlasí i NSS. Závěr plyne nejen z konkrétní judikatury, kterou citoval krajský soud, ale i z obecné právní zásady, podle níž práva náležejí bdělým.

pokračování

Pokud se společnost už ve fázi územního řízení nebránila (či se nebránila důsledně) a nedala správním soudům možnost se k otázce jejího účastenství definitivně vyslovit, nemůže to nyní dohánět v dalších sporech, které se týkají jiných postupů podle stavebního zákona.

[14] Stejně jako krajský soud pokládá NSS za nutné upozornit společnost na pravidlo formulované jeho rozšířeným senátem v roce 2019 (usnesení ze dne 22. 10. 2019, čj. 6 As 211/2017-88, č. 3948/2019 Sb. NSS, *Peklo na Čertovině*). Rozšířený senát se tehdy zabýval dvěma otázkami vztahujícími se k výkladu § 75 odst. 1 s. ř. s.:

- zda má soud v řízení o žalobě proti kolaudačnímu souhlasu zkoumat také námitky zpochybňující zákonnost rozhodnutí o změně stavby před jejím dokončením;
- jak má soud v řízení o žalobě proti navazujícímu (podmíněnému) aktu (*kolaudačnímu souhlasu*) naložit se zrušením předcházejícího (podmiňujícího) aktu (*rozhodnutí o změně stavby před dokončením*), aby žalobcovým právům zajistil účinnou ochranu.

[15] Dospěl k závěru, že soud, který přezkoumává podmíněný akt, má přihlédnout i k tomu, že podmiňující akt byl zrušen nebo změněn, i když se tak stalo až po vydání napadeného (podmíněného) rozhodnutí správního orgánu. Nemůže to však vést k tomu, aby v řízení o žalobě proti podmíněnému aktu soud samostatně hodnotil skutkové a právní otázky, které se svou povahou týkají výlučně předmětu řízení o podmiňujícím aktu (body 36 a 37 usnesení). Námitky proti otázkám řešeným v předešlých fázích řízení tak jsou předem odsouzeny k neúspěchu.

[16] I pokud tedy správní orgány v územním řízení o umístění staveb na pozemku stavebníka D+D pochybily při hodnocení otázky vlastnického práva k melioračním zařízením, mohlo to způsobit jen nezákonnost územního rozhodnutí – případně nezákonnost usnesení o tom, že společnost Živo není účastnicí územního řízení. I kdyby některý z těchto aktů trpěl nezákonností a byl zrušen, nepovede to ani podle rozšířeného senátu automaticky k tomu, že by muselo být zrušeno i rozhodnutí navazující (zde kolaudační souhlas). I v takovém případě by musel soud vyhodnotit podle okolností případu, jaký vliv má zrušení podmiňujícího aktu na zákonnost aktu podmíněného.

[17] V této věci však ani není třeba promýšlet věc takto detailně: územní rozhodnutí zde totiž zrušeno nebylo a ve výsledku nebylo zrušeno ani usnesení o účastenství společnosti v něm. Jak je zřejmé z provedené rekapitulace, cestu k případnému zrušení těchto aktů si zkomplikovala a ve výsledku i znemožnila sama společnost svou vlastní procesní strategií. (NSS to ostatně společnosti už dříve vysvětloval ve svých rozsudcích ze dne 18. 6. 2019, čj. 8 As 302/2018-55, č. 3919/2019 Sb. NSS, body 27 a 30; a ze dne 14. 4. 2020, čj. 9 As 348/2018-42, body 18 až 23.)

[18] Proti územnímu rozhodnutí podala společnost v roce 2012 odvolání, to však bylo vzápětí zamítnuto jako nepřipustné. Společnost nenapadla rozhodnutí o odvolání žalobou ani ve dvouměsíční lhůtě, ani později. Místo toho v roce 2016 podala žalobu přímo proti územnímu rozhodnutí. Tuto žalobu krajský soud odmítl, následnou kasační stížnost pak NSS zamítl.

[19] Společnost se bránila i proti rozhodnutím, kterými jí městský úřad (v únoru 2012) a krajský úřad (v květnu 2012) nepřiznaly postavení účastnice řízení, ve své obraně však nevytrvala až do konce.

[20] Krajský soud jí (v listopadu 2012, rozsudek 47 A 23/2012) vyhověl a uložil krajskému úřadu, aby spornou otázku vlastnického práva k melioračním zařízením vyřešil dokazováním. Krajský úřad, vázán tímto právním názorem soudu i lhůtou pro vydání rozhodnutí, vydal nové rozhodnutí (v květnu 2013), i jím však odvolání zamítl (a tím potvrdil usnesení městského úřadu z února 2012). Mezitím stále běželo řízení o kasační stížnosti, kterou proti rozsudku krajského soudu z listopadu 2012 podal krajský úřad. V něm NSS rozhodl v říjnu 2013 (ve věci 9 As 179/2012) a svým rozsudkem zrušil jak rozsudek krajského soudu, tak rozhodnutí krajského úřadu z května 2012. Na rozdíl od krajského soudu měl totiž za to, že spor o vlastnictví měl být řešen před civilním soudem, a nikoli ve správním řízení.

[21] Rozsudek NSS ve věci 9 As 179/2012 však už nemohl nikoho zavázat, jak se společnost mylně domnívá: v době, kdy byl vydán, už totiž bylo o otázce účastenství znovu pravomocně rozhodnuto (v květnu 2013). Společnost byla nespíš už tehdy přesvědčena o tom, že otázku vlastnictví vůbec nemohou řešit správní orgány, nýbrž jen soudy – a proto podala žalobu i proti druhému rozhodnutí krajského úřadu o účastenství z května 2013. Nevyčkala však, jak o ní krajský soud rozhodne, ale vzala ji zpět, a tím se připravila i o možnost vzít věc k NSS pro případ, že by krajský soud její žalobu zamítl. (Tehdy by NSS musel respektovat svůj vlastní závěr z října 2013, takže by musel zrušit rozhodnutí krajského úřadu z května 2013, i pokud respektovalo závazný názor krajského soudu a napodruhé by před ním obstálo.) Do této procesní pasti se tak společnost dostala vlastním přičiněním.

[22] Společnost se patrně domnívá, že lze zpětně zrušit jakékoli správní rozhodnutí (zde kolaudační souhlas z listopadu 2012) či vyslovit jeho nicotnost jen proto, že správní soud *později* (zde NSS v říjnu 2013, věc 9 As 179/2012) vyslovil názor, s nímž není v souladu některé z předcházejících správních rozhodnutí (zde rozhodnutí městského úřadu z února 2012 vylučující společnost z účastenství v územním řízení, potvrzené krajským úřadem v květnu 2013). Tento její mylný předpoklad však popírá jednak pravidlo formulované rozšířeným senátem v bodě [15] výše, jednak obecněji i zásadu právní jistoty. I pokud správní orgán při svém rozhodování pochybil, je jeho rozhodnutí pokládáno za zákonné (podle zásady *presumpce správnosti veřejnoprávních aktů*). Držel-li se správní orgán při svém rozhodování závazného názoru soudu, postupoval podle zákona (a to i kdyby se závazný názor soudu později ukázal nesprávným). I pokud by se snad správní orgán závazného názoru soudu nedržel, bude jeho rozhodnutí považováno za zákonné a bude vyvolávat účinky, jestliže je k tomu oprávněný účastník včas nenapadne a nedosáhne jeho zrušení. Nelze však vytýkat krajskému úřadu, že v květnu 2013 rozhodl způsobem, který NSS označil za nesprávný teprve o půl roku později.

[23] NSS souhlasí s krajským soudem i v tom, že námitku týkající se podmínky č. 18 stavebního povolení uplatnila společnost opožděně. Její kasační obrana je nepřesvědčivá a částečně i vnitřně rozporná.

pokračování

[24] Společnost jednak tvrdí, že námitku nevznesla až v prosinci 2020, ale už v únoru 2020. Vychází přitom patrně z přesvědčení, že kasační řízení je součástí řízení žalobního [námitku prý formulovala „v řízení o správní žalobě (ve stadiu projednání kasační stížnosti)“] a že stačí žalobní námitku uplatnit před jiným soudem (NSS) než tím, který o ní má rozhodovat. Toto její přesvědčení ale popírá konstrukci dvojinstančního rozhodování ve správním soudnictví. Žalobní body musejí být uplatněny (rozšířeny) právě v podáních vůči krajskému soudu (§ 71 odst. 2 s. ř. s.), a nikomu jinému. Stejně tak se NSS může zabývat jen takovými argumenty, které účastník včas adresoval právě jemu (§ 106 odst. 3 s. ř. s.), a nikoli námitkami, které dříve zazněly před krajským soudem. Tak jako tak je tato obrana zbytečná, protože krajský soud určil nejzazší období, v němž se společnost mohla seznámit s obsahem kolaudačního souhlasu, na rok 2018. Z tohoto pohledu je lhostejné, ve kterém z měsíců roku 2020 by společnost námitku vznesla, protože dvouměsíční lhůta už tou dobou dávno uplynula. (NSS zde přehlíží i nejasný časový vztah, který společnost vidí mezi neuspokojivou listinou, doručenou jí v březnu 2020, a svým konečným pochopením, že se správné listiny nedomůže, už o měsíc dříve.)

[25] Alternativně společnost uvádí, že námitku uplatnila už v srpnu 2017. Obecné tvrzení z té doby, které nyní soudu předkládá, však nelze považovat za konkrétní námitku proti podmínce č. 18 stavebního povolení, jakou vznesla v prosinci 2020 před krajským soudem. To, že kolaudační souhlas „opakuje vadu“, již se správní orgány dopustily už v dřívějších fázích řízení, není žádným konkrétním skutkovým a právním tvrzením, ale obecným přesvědčením společnosti, které prostupuje všemi jejími podáními – i její obsáhlou žalobou proti kolaudačnímu souhlasu z května 2016. Krajský soud se tak správně odmítl námitkou zabývat, protože ji společnost neuplatnila včas, i když jí v tom nic nebránilo.

[26] Jen pro úplnost NSS poznamenává, že i kdyby námitka vztahující se k podmínce č. 18 stavebního povolení byla včasná, nemohla by být úspěšná. Podle této podmínky totiž mělo být provedení stavby projednáno s vlastníkem odvodnění (tedy melioračního zařízení) a při závěrečné kontrolní prohlídce mělo být předloženo jeho vyjádření. Správní orgány považovaly tuto podmínku za splněnou, protože za vlastníka melioračního zařízení považovaly stavebníka D+D. Společnost s tím nesouhlasí a nadále má za to, že otázku vlastnického práva měl řešit civilní soud, ne správní orgány. Tato otázka, která svou povahou spadá do územního řízení, se však před správními soudy řešila už dříve (viz body [19] až [21] výše) a společnost se sama vzdala možnosti získat odpověď, která by pro ni mohla být i prakticky užitečná ve vhodné procesní fázi. V pozdějších řízeních už taková námitka nemá místo (viz usnesení rozšířeného senátu citované v bodě [15] výše).

4. Závěr

[27] Společnost se svými námitkami neuspěla, a NSS proto kasační stížnost zamítl. Neúspěšná společnost nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti; žalovanému nevznikly náklady řízení vymykající se z běžné úřední činnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Osoba zúčastněná na řízení by měla právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem (§ 60 odst. 5 s. ř. s.); to ale v této věci nenastalo.

P o u ě n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. dubna 2023

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu